



Minister

BestuurskernDir.Luchtvaart
Afd Luchtruim en Regionale
LuchthavensDen Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag**Contactpersoon**

5.1.2e

T
M
5.1.2e
@minienw
.nl**Datum**

15 januari 2021

Kenmerk

beslisnota

Reizen en mitigatie (verdere) import Britse mutatie

Inleiding

In het coronadebat van woensdag 13 januari hebben de leden Klaver en Jetten een motie ingediend met het verzoek "om voor de komende drie weken reisbeperkingen in te stellen voor landen waar de VOC 202012/01 [lees: de Britse mutatie] dominant is, waaronder een beperking op vluchten zodat enkel strikt noodzakelijke reizen gemaakt worden." Daarnaast hebben veel fracties (VVD, D66, CU, DGP, PvdD, GL) vragen gesteld over de aantallen vluchten uit het VK.

Om de (verdere) import en verspreiding van de Britse mutatie van het virus verder te mitigeren zijn drie opties. Deze nota schetst de opties: 1. Testbeleid reizigers handhaven, 2. Vliegverbod met uitzonderingen, en 3. Noodzakelijkheidsverklaring.

Geadviseerd besluit

Besluit te bespreken in een gesprek op vrijdagmiddag 15 januari om 16u.

Argumentatie

Overzicht buurlanden en maatregelen i.r.t. reizigers

	Nederland	Duitsland	Frankrijk	België
Wie mag er vliegen	EU burgers Burgers van buiten EU alleen dringende noodzaak	EU burgers Burgers van buiten EU alleen dringende noodzaak	EU burgers Burgers van buiten EU alleen dringende noodzaak	EU burgers Burgers van buiten EU alleen dringende noodzaak
Testregime	PCR 72 uur voor aankomst	PCR of antigeen 48 uur voor aankomst	PCR of antigeen 72 uur voor aankomst	PCR 72 uur voor aankomst

	Antigeeen 4 uur voor vertrek		Na 7 dagen quarantaine opnieuw PCR test (verplichting)	Na 7 dagen quarantaine opnieuw PCR test (verplichting)
	Na 5 dagen quarantaine opnieuw PCR test ter verkorting quarantaine (Vrijwillig)			
Quarantaine	Dringende oproep tot 10 dagen quarantaine	Verplichting tot 10 dagen quarantaine	Verplichting tot 7 dagen quarantaine	Verplichting tot 7 dagen quarantaine
Aantal vluchten vanuit Londen	Ca 6 per dag	Ca 5 per dag	Ca 5 per dag	Ca 2 per dag

Cijfers VK

- In de week van 11 t/m 17 januari (inclusief prognose) zijn er circa 26 vluchten per dag tussen het VK en Schiphol.
- Het totaal aantal passagiers per dag is ongeveer 1500, hiervan zijn ongeveer 1000 passagier op doorreis (transfer).
- Dit betekent dat er circa 500 passagiers per dag vanuit het VK per vliegtuig Nederland inkomen.
- In vergelijking met de luchthavens van Parijs (CDG) Frankfurt en Brussel heeft Schiphol een vergelijkbaar aantal vluchten, gemiddeld zo'n 5 a 6 per dag. Voor Brussel ligt dit aantal lager met ongeveer 3 per dag, omdat Brussel per definitie een kleinere hub is.

Cijfers Ierland

- Vanuit Ierland komen gemiddeld twee vluchten per dag aan op Schiphol.
- Het totaal aan reizigers per dag is 440, hiervan zijn ongeveer 270 transferpassagiers.
- Dit betekent dat er circa 170 passagiers per dag vanuit Ierland per vliegtuig Nederland inkomen.

Cijfers Zuid-Afrika

- KLM heeft op donderdag 14 januari jl. aangegeven voor naar verwachting tenminste 1 week alle vluchten van en naar Zuid-Afrika te schrappen. Dit in verband met discussie vakbonden over het verplicht testen in ZA.
- Normaliter zijn er twee (KLM) vluchten per dag tussen Nederland en Zuid-Afrika.

Optie 1 – testbeleid reizigers handhaven

Wat is het

- M.VWS legde het in het coronadebat uit als een 'driedubbele slot':
 1. Verplichting tot negatieve PCR-testuitslag 72u voor aankomst in Nederland. Ingevoerd per 23 december voor vluchten, per 29 december voor veerboten.

2. Verplichting tot een negatieve antigeensneltest vóór het boarden van vluchten en veerboten uit het VK (en Ierland en Zuid-Afrika). Ingevoerd per 15 januari voor vluchten, zal per 19 januari voor veerboten worden ingevoerd.
3. een tweede negatieve PCR-testuitslag op dag 5 van de tiendaagse thuisquarantaine indien de reiziger wenst de quarantaine te verkorten. Tiendaagse quarantaine is een dringend advies, de tweede negatieve PCR-testuitslag is een optie die wordt aangeboden.

Effect op mitigatie (verdere) import Britse mutatie

- Groot: alle reizigers worden gevraagd twee negatieve testuitslagen te overhandigen.
- 100% controle van alle reizigers door de luchtvaartmaatschappijen, veerbootdiensten en KMar. Iedereen wordt gecontroleerd op twee negatieve testuitslagen.

Uitvoering en uitvoerbaarheid

- Luchtvaartmaatschappijen inmiddels gewend om op negatieve PCR-testuitslagen te controleren. Antigeensneltest controleren voorafgaand aan boarden vraagt gewenning. Bij de zeehavens tijd nodig om het een en ander in te richten qua testfaciliteiten.
- KLM heeft aangegeven op een aantal routes, waaronder in ieder geval Zuid-Afrika, vluchten af te schalen. Schiphol neemt een afname van passagiers waar (geen data aangeleverd, maar dit is de waarneming).
-

Effecten op andere modaliteiten

- De negatieve PCR-testuitslag en de negatieve antigeensneltest zijn ook van toepassing voor de veerboten.
- Op grond van Franse regelgeving wordt een negatieve PCR-testuitslag gevraagd voor de trein en bus.

Krachtenveld

- Op basis van de interruptiedebat tussen M.VWS en het lid Jetten tijdens het coronadebat van 13 januari over de door M.VWS ontraden motie lijkt optie 1 niet voldoende voor GroenLinks en D66. Op dinsdag 19 januari wordt er gestemd op de ingediende moties.

Optie 2 - Vliegverbod met uitzonderingen

Wat is het?

Invoeren van een vliegverbod voor het VK, Zuid-Afrika en/of Ierland waarbij uitzonderingen worden opgelegd aan het type vluchten dat nog uitgezonderd mag worden.

Optie 2.1 Uitzonderingen 'maart-pakket'

- repatriëring van EU- of Schengen-ingezetenen en ingezetenen uit het Verenigd Koninkrijk, waarbij:
 1. niet-Nederlands ingezetenen een aantoonbare doorreis hebben,
 2. passagiers uitsluitend overeenkomstig WHO-richtsnoeren en de EU Healthy Gateways, No. 801493, aan boord worden toegelaten;
 3. het vervoer van medisch personeel of patiënten wanneer dit in het belang is van de volksgezondheid.

Optie 2.2 Uitzonderingen 'december-pakket'

- Alleen uitzondering voor het vervoer van medisch personeel, wanneer dit in het belang is van de volksgezondheid.

Optie 2.3 Uitzonderingen n.a.v. uitspraken persconferentie

- Reizigers die om ernstige familie omstandigheden zoals een begrafenis of zorg voor een ziek familielid naar het buitenland moeten reizen. *NB Rijksoverheid werk dat echt niet uitgezonderd kan worden en waarbij fysieke aanwezigheid nodig is, zoals boorplatforms en search & rescue gevallen van de Kustwacht.*
- Zakenreizigers met een groot economische belang voor NL.

Optie 2.4 Geen transferpassagiers toelaten

- Dit scheelt 70% van de inkomende reizigers uit het VK. Alleen reizigers met eindbestemming Schiphol nog toelaten.

Effect op mitigatie (verdere) import Britse mutatie

- De effectiviteit is mede afhankelijk van de huidige inreisbeperkingen, deze verschillen voor landen binnen de EU en landen buiten de EU
 - **VK & Zuid-Afrika** : Het VK wordt sinds januari 2021 in het kader van het EU-inreisverbod wegens Covid-19 als derde land beschouwd. Dit houdt in dat op alle niet essentiële reizen van personen vanuit het VK naar Europa de inreisbeperking van het EU-inreisverbod van kracht zijn.
 - **Ierland**: De situatie van Ierland is als EU-lidstaat anders. De invoering van een vliegverbod met dezelfde uitzonderingscategorieën als het EU-inreisverbod zou hier theoretisch al zorgen voor beperking van de niet essentiële reisbeperkingen.
- **Voor hangt** het effect van de maatregelen af van de opties 2.1 t/m 2.4. Hoe minder categorieën worden uitgezonderd, hoe effectiever de maatregel zal zijn.

Uitvoering en uitvoerbaarheid

Begrenzing juridische instrument

- Het juridische instrument van een vliegverbod is alleen effectief wanneer de uitzonderingen daarop beperkt zijn. Een te groot aantal uitzonderingen holt de hoofdregel van het verbod uit.
- In het voorjaar is het vliegverbod ook in Europa gebruikt om vliegverkeer te beperken. Daarbij waren destijds zeer beperkte uitzonderingen van toepassing. Die vliegverboden zijn opgeheven nadat het EU-inreisverbod in feite de rol van het vliegverbod overnam. In de loop van de tijd zijn steeds meer uitzonderingen toegevoegd aan het EU-inreisverbod. Belangrijk om te realiseren is dat het juridische instrument van een vliegverbod steeds complexer wordt naarmate er meer uitzonderingen worden toegestaan.

•

Praktische uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid

- Voor derdelander ligt de huidige controle op noodzakelijkheid in principe bij de KMar. De KMar heeft aangegeven dat sinds het uittreden van het VK uit de EU per 1 januari veel reizigers aan de grens worden geweigerd omdat zij niet voldoen aan het EU-inreisverbod. De Airline heeft in de huidige situatie ook een belang om te controleren of een reizigers tot een uitzonderingscategorie behoort. Reizigers die Nederland niet binnen mogen

reizen omdat zij niet aan de eisen voldoen moeten immers worden terug vervoerd door de Airlines.

- Voor niet derdelanders geldt dat niet wordt gecontroleerd of zij tot een uitzonderingscategorie behoren. Dit zal dus voor de Airline voor boarden moeten gaan geschieden.
- In de nieuwe situatie van vliegverbod, tenzij uitzondering, zal:
 - de controles voor derdelander op uitzonderingscategorie versterkt en in eerste instantie bij de Airline komen te liggen.
 - de controles voor niet derdelanders zal (nieuw) bij de Airlines komen te liggen.

EU en internationale eisen

- Het opleggen van vliegverboden wordt o.a. door EU regelgeving beperkt. Zo moet het langdurig opleggen van vliegverboden aan andere EU landen (Ierland) door de EC beoordeeld worden en in elk geval genotificeerd worden aan de EC en andere EU landen. Het nieuwe Brexit akkoord laat het beperken van luchtverkeer om gezondheidsredenen expliciet toe maar ook daar zal zeker wanneer het om langdurige beperkingen gaat overlegd moeten worden.

Optie 3 – Noodzakelijkheidsverklaring

Wat is het?

- Een noodzakelijkheidsverklaring verplicht stellen zou betekenen dat iedere reiziger die uit het buitenland komt moet aantonen dat de reis noodzakelijk is door middel van een verklaring.

Waarom niet doen?

- Conform Kamerbrief van dinsdag 12 januari.
- Niet noodzakelijk en niet proportioneel:
 - Er zijn al andere, minder vergaande maatregelen in werking zijn (EU-inreisverbod in geval van derde landen zoals VK en Zuid-Afrika, gezondheidsverklaring, negatieve PCR-testuitslag, plicht tot negatieve antigeentestuitslag voor VK en Z-A).
 - Reizigers uit een derde land (zoals het VK) naar Nederland moeten op grond van EU-inreisverbod sowieso aantonen dat ze een noodzakelijke reis maken.
 - Invoering van een verplichting tot het hebben van een noodzakelijkheidsverklaring is een ingrijpende maatregel, omdat die feitelijk inhoudt dat men niet meer vrij kan reizen.
- Uitvoeringsvraagstukken: verplichting tot het checken op de noodzaak van een reis zou de vervoerder moeten doen. Vervoerders zullen zeggen dat dit lastig is (voor alle modaliteiten) omdat die van een individu niet kan beoordelen of zijn of haar reis wel of niet noodzakelijk is, en of de reden voor reizen überhaupt naar waarheid is opgegeven.
- Wenselijkheid of de Staat de noodzakelijkheid van een reis wel mag dicteren voor burgers: ook in relatie tot mensenrechten, zoals het respect voor privéleven en het recht om naar het eigen land te mogen terugkeren, waardoor een dergelijke maatregel niet zomaar kan worden genomen.

Wat regelen voor reizigers uit het VK?

- Voor alle reizigers uit het VK een noodzakelijkheidsverklaring verplichten. Een EU-paspoort kan gezien worden als een noodzakelijkheidsverklaring. Hiermee wordt aan EU-recht voldaan.
- Bestaande wettelijke grondslag: op grond van artikel 58p Wpg (dezelfde grondslag als verplichting negatieve PCR-testuitslag). Dit biedt de basis om regels te stellen voor het aanbieden van, toegang geven tot en gebruik maken van voorzieningen voor personenvervoer. Dat kan ook inhouden dat (door vervoerders) van reizigers wordt gevraagd een verklaring mee te nemen waaruit de noodzakelijkheid van de reis blijkt.
- Indien van mening dat de noodzaak bestaat:
 - De noodzakelijkheid, doelmatigheid en proportionaliteit zijn essentieel om een dergelijke verplichting te kunnen onderbouwen. Die is er als de overtuiging bestaat dat de inkomende reizigers een concreet en groot (genoeg) risico vormen voor de volksgezondheid in Nederland en kunnen worden geweerd door deze verplichting, en het belang van de volksgezondheid opweegt tegen de vrije toegang tot Nederland.
 - De Kamer ziet grote risico's van mutatie-import in de vluchten uit het VK naar NL. Zware maatregelen zoals een noodzakelijkheidsverklaring kan hiermee beargumenteerd worden.
- Beeldvorming: komt over als nog een extra maatregel om virusimport in te dammen.
- Relatie met evt. invoering avondklok: een avondklok wordt overwogen om risico's van thuisbesmetting in te dammen.
- PM Ierland

Krachtenveld

- Tweede Kamer leek overtuigd te zijn van de redenering van MP om zo'n verklaring niet in te voeren. Geen verdere interrupties of nadere vragen van fracties.
- Buurlanden kennen geen noodzakelijkheidsverklaring voor inreizen. Alleen een reisverklaring (*passenger locator form*) wat lijkt op een gezondheidsverklaring voor BCO-doeleinden.

Achtergrond

Uitzonderingscategorieën EU-inreisverbod:

- EU burgers en hun familieleden, inclusief personen die onder de regeling lange afstandsrelatie vallen, conform het daarvoor geldende handeling
- Onderdanen van Noorwegen, IJsland, Zwitserland, Liechtenstein, San Marino, Monaco, Vaticaanstad en Andorra en hun familieleden;
- Onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van een verblijfskaart of een verblijfsvergunning overeenkomstig de richtlijn 2003/109/EC (de Richtlijn langdurig ingezetenen) en hun familieleden;
- Onderdanen van derde landen die hun verblijfsrecht ontlene aan andere Europese richtlijnen of aan het nationale recht van een lidstaat en hun familieleden;
- Houders van een visum voor lang verblijf, inclusief de personen met een machtiging voor voorlopig verblijf (MVV).
- Zorgpersoneel;
- Grenswerkers;
- Personen werkzaam in het transport van goederen en ander transportpersoneel, voor zover noodzakelijk, dit omvat containerschepen, bulkschepen (bijvoorbeeld erts of steekool), tankers (brandstoffen en chemicaliën), visserij, personen werkzaam in de energiesector, dus olie- en gasplatformen en windmolenparken alsmede offshorebedrijven die diensten verlenen aan deze sector, en flight crew;
- Transitpassagiers die via Nederland of een ander Schengenland naar een ander derde land willen reizen;
- Zeevarenden in het bezit van een zeemansboekje. De uitzonderingen gelden niet voor zeevarenden op commerciële jachten en pleziervaart;
- Diplomaten als zij in de uitoefening van hun functie reizen;
- Militairen als zij in de uitoefening van hun functie reizen;
- Personeel van internationale organisaties en humanitaire organisaties;
- Personen die zwaarwegende redenen hebben om hun familie te bezoeken; hierbij gaat het om reizen in uitzonderlijke gevallen.
- Personen die internationale bescherming behoeven; de grensprocedure is onverkort van toepassing;
- Personen die uit humanitaire overwegingen worden toegelaten;
- Studenten in het bezit van een kennisgevingsbrief van de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- Kennismigranten in het bezit van een kennisgevingsbrief van de Immigratie- en Naturalisatiedienst of een Nederlandse tewerkstellingsvergunning;
- Zakenreizigers die een reis maken die, conform het daarvoor geldende handelingskader, aantoonbaar bijdraagt aan de Nederlandse economie en samenleving, conform het daarvoor geldende handelingskader;
- Topsporters conform het daarvoor geldende handelingskader;
- Hooggekwalificeerde professionals uit de culturele en de creatieve sector, conform het daarvoor geldende handelingskader;
- Journalisten, conform het daarvoor geldende handelingskader;
- Onderzoekers, conform het daarvoor geldende handelingskader.